



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 7.6.2016 r.
SWD(2016) 194 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich umiejętności

{ COM(2016) 378 final }

{ SWD(2016) 193 final }

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu zmienionej dyrektywy Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji („niebieska karta UE”)

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem i dlaczego jest on problemem na poziomie UE?

UE stoi w obliczu rosnących strukturalnych niedoborów wykwalifikowanej siły roboczej oraz niedopasowania umiejętności w niektórych kluczowych sektorach (np. technologie informacyjno-komunikacyjne, inżynieria i opieka zdrowotna), które często wymagają wysokiego poziomu umiejętności. W nadchodzących dziesięcioleciach UE będzie musiała również stawić czoła wyzwaniom demograficznym: jej społeczeństwo szybko się starzeje, siła robocza stopniowo się zmniejsza, a odsetek osób w wieku emerytalnym rośnie. Sytuacja ta stanowi zagrożenie dla wzrostu, innowacyjności i konkurencyjności UE, która jednocześnie konkuruje z innymi wielkimi gospodarkami w przyciąganiu talentów: obecnie 48 % pozaeuropejskich migrantów o niskim wykształceniu wybiera kraj europejski, natomiast 68 % wysoce wykształconych migrantów preferuje pozaeuropejskie kraje OECD.

Dyrektywa w sprawie niebieskiej karty UE z 2009 r została przyjęta, aby uczynić z Europy bardziej atrakcyjne miejsce dla pracowników o wysokich umiejętnościach oraz przyczynić się do wzmocnienia unijnej gospodarki opartej na wiedzy. Niemniej jednak w porównaniu z innymi państwami¹ Unii nadal nie udaje się przyciągnąć i zatrzymać pracowników o wysokich umiejętnościach² zarówno w ramach systemów krajowych, jak i w ramach systemu niebieskiej karty w poszczególnych państwach członkowskich³. Główne problemy to między innymi:

- strukturalne braki niebieskiej karty UE: restrykcyjne warunki przyjmowania (np. wysoki próg wynagrodzenia), ograniczona mobilność wewnątrz UE oraz niski poziom harmonizacji (państwa członkowskie mają swobodę działania w odniesieniu do kluczowych aspektów) przekładają się na niską atrakcyjność niebieskiej karty UE;
- strukturalne braki równoległych programów krajowych na rzecz pracowników o wysokich umiejętnościach: mimo że mogą one być lepiej dostosowane do specyfiki krajowych rynków pracy, znaczące różnice pomiędzy państwami członkowskimi wskazują, że tylko nieliczne z tych programów można uznać za względny sukces, choć z definicji nie mogą oferować mobilności wewnątrz UE, która stanowi istotny element atrakcyjności. Prowadzi to do nieskutecznej (re)alokacji siły roboczej w UE.

W konsekwencji istnieją różniące się i równoległe zestawy przepisów i procedur przyjmowania pracowników o wysokich umiejętnościach do UE, co sprawia, że system imigracyjny UE jest złożony i mało wydajny oraz nie jest w stanie skutecznie i szybko reagować na wzrost zapotrzebowania na takich pracowników, ani rozwiązać problemu niedoboru siły roboczej. Ponadto UE nie przyjmuje innych utalentowanych i wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich⁴. Jednakże wiele czynników wpływających na atrakcyjność Unii Europejskiej dla pracowników o wysokich umiejętnościach wykracza poza zakres polityki migracyjnej, np. poziom życia, możliwości kariery, opieka społeczna i system podatkowy, języki, poziom wynagrodzenia itp.

Jaki jest cel inicjatywy?

Cele ogólne to: (1) przyciągnięcie i zatrzymanie obywateli państw trzecich o wysokich umiejętnościach w celu przyczynienia się do zwiększenia konkurencyjności UE i zaradzenia konsekwencjom starzenia się społeczeństwa, oraz (2) wyrównanie niedoboru pracowników o określonych umiejętnościach poprzez lepszą (re)alokację siły roboczej na skutek zwiększonego napływu pracowników, a także mobilności zawodowej i wewnątrzunijnej,

Cele szczegółowe to: (1) stworzenie dobrze funkcjonującego unijnego systemu imigracyjnego dla obywateli państw trzecich o wysokich umiejętnościach; (2) zwiększenie liczby obywateli państw trzecich o wysokich umiejętnościach przyjmowanych w zależności od zapotrzebowania; (3) harmonizacja i uproszczenie procedur przyjmowania obywateli państw trzecich o wysokich umiejętnościach; (4) wspieranie integracji obywateli państw trzecich o wysokich umiejętnościach i ich rodzin poprzez korzystne warunki pobytu i odpowiednie prawa; (5) poprawa możliwości mobilności wewnątrz UE oraz (6) rozwijanie marki "niebieskiej karty UE" oraz atrakcyjności UE jako miejsca docelowego dla obywateli państw trzecich o wysokich umiejętnościach.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Obecnie państwa członkowskie UE w sposób niezależny od siebie przyciągają pracowników o wysokich umiejętnościach, a liczba wydawanych zezwoleń dla tych pracowników jest niska. Wartość dodana dobrze funkcjonującej niebieskiej karty UE to zapewnienie jednego, przejrzystego, elastycznego i uproszczonego systemu dla pracowników o wysokich umiejętnościach, który będzie w stanie lepiej konkurować z systemami krajów stanowiących tradycyjnie cel migracji, takimi jak Stany Zjednoczone, Kanada i Australia, poprzez połączenie wysiłków, zapewnienie konkretnych praw w zakresie wewnątrzunijnej mobilności, szersze wykorzystanie rynku pracy oraz przyczynianie się do promocji UE, wykorzystując atrakcyjną i wyrazistą europejską markę.

¹ Siła robocza w USA stanowi dwie trzecie siły roboczej w UE, jednak państwo to przyjmuje co roku ok. 200 000 migrantów zarobkowych o wysokich umiejętnościach.

² Obecny łączny napływ pracowników o wysokich umiejętnościach do UE25: 23 419 w 2012 r., 34 904 w 2013 r. oraz 38 774 w 2014 r.

³ W 2014 r.: wydano 13 852 niebieskich kart (mniej w latach poprzednich) – blisko 90 % w jednym państwie członkowskim; wydano także około 25 000 krajowych zezwoleń dla pracowników o wysokich umiejętnościach.

⁴ Innowacyjni przedsiębiorcy, usługodawcy, osoby o wysokich umiejętnościach korzystające z ochrony międzynarodowej oraz osoby wnioskujące o azyl, będący obywatelami państw trzecich.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy istnieje wariant preferowany? Jeżeli nie, dlaczego?

Oceniono trzy warianty strategiczne:

- wariant strategiczny 1: system bardzo inkluzywny, zakładający znaczne rozszerzenie niebieskiej karty UE na niektórych pracowników o średnich umiejętnościach poprzez wprowadzenie albo warunku związanego z wynagrodzeniem albo warunku związanego z kwalifikacjami (zamiast obu łącznie), oraz przyznający ograniczone dodatkowe prawa.
- wariant strategiczny 2: system, który zmienia warunki przyjmowania i prawa oraz koncentruje się na pracownikach o wysokich umiejętnościach, proponując trzy podwarianty: a) system bardziej inkluzywny, elastyczny i dostosowujący się do zmian, skierowany do szerszej grupy pracowników o wysokich umiejętnościach, który ułatwia procedury i przyznaje więcej praw oraz umożliwia mobilność wewnątrz UE; b) bardziej selektywny system skierowany do pracowników o najwyższych umiejętnościach, który przyznaje jeszcze więcej praw oraz większą mobilność oraz c) dwustopniowy system łączący podwarianty a) i b).
- wariant strategiczny 3: selektywny system ze standardową niebieską kartą w całej UE, zakładający (wysoki) jednolity próg wynagrodzenia oraz znaczne ułatwienia i prawa, w tym pełną mobilność.

Ponadto dokonano oceny trzech horyzontalnych wariantów strategicznych (jako warianty uzupełniające lub odrębne):

- wariant strategiczny A: działania nieustawodawcze (wzmocniona współpraca, lepsze promowanie systemu, szybsze uznawanie kwalifikacji itd.);
- wariant strategiczny B: rozszerzenie zakresu niebieskiej karty UE na innowacyjnych przedsiębiorców;
- wariant strategiczny C: rozszerzenie zakresu niebieskiej karty UE na osoby o wysokich umiejętnościach objęte ochroną międzynarodową lub ubiegające się o azyl.

Preferowanym wariantem jest wariant strategiczny 2 (podwariant a)) w połączeniu z wariantem horyzontalnym A. Ponadto wariant horyzontalny C uznano za wykonalny, z ograniczonym pozytywnym wpływem, i pozostawiono go ocenie politycznej.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Większość zainteresowanych podmiotów uznaje status quo za niezadowalający, a środki nieustawodawcze za niewystarczające. Większość podmiotów gospodarczych postrzega pozytywnie większą elastyczność w zakresie warunków przyjmowania, szybsze procedury oraz dalszą harmonizację i zwiększoną mobilność wewnątrz UE. Z drugiej strony większość podmiotów rządowych (w szczególności rządy państw członkowskich i organy administracji publicznej) nie uznaje rewizji niebieskiej karty UE za pożądaną i woli zachować równoległe systemy krajowe. Jeżeli chodzi o zakres zmian, zdania są podzielone, zwłaszcza w odniesieniu do rozszerzenia niebieskiej karty UE na pracowników o średnich umiejętnościach oraz na inne kategorie migrantów. Nawet ci, którzy opowiadają się za ogólnoeuropejskimi zasadami dotyczącymi przedsiębiorczości lub usługodawców, uważają zasadniczo, że bardziej odpowiedni byłby odrębny ukierunkowany instrument. Opinie zainteresowanych stron są podzielone, jeśli chodzi o rozszerzenie niebieskiej karty UE na kategorie migrantów, którzy wnioskowali o ochronę międzynarodową lub ją uzyskali.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Preferowany wariant przyniósłby pozytywne skutki gospodarcze, ponieważ zwiększenie dostępności pracowników o wysokich umiejętnościach w UE przyczyniłoby się do wzrostu gospodarczego i konkurencyjności, a także byłoby dobrym sposobem rozwiązania problemu niedoboru siły roboczej i pracowników o określonych umiejętnościach oraz wspierania młodych talentów (niższy próg wynagrodzenia dla zawodów deficytowych i świeżych absolwentów).

Wariant ten ma duży potencjał w zakresie zwiększania liczby pracowników o wysokich umiejętnościach, a także ich mobilności zawodowej i wewnątrzunijnej, co umożliwiłoby szybszą i łatwiejszą reakcję, w sytuacji wystąpienia niedoboru pracowników o określonych umiejętnościach lub pojawienia się możliwości gdzie indziej. Konieczny kompromis pomiędzy elastycznością warunków przyjmowania i szerokim zakresem praw ma wyważony charakter w preferowanym wariantcie. Preferowany wariant łączy wysoki poziom otwartości, znaczną swobodę państw członkowskich przy dostosowywaniu systemu do ich sytuacji krajowej i istotną możliwość zastąpienia równoległych systemów krajowych z dalszym usprawnieniem procedur, wyższym poziomem praw, dalszym ułatwieniem mobilności wewnątrz UE i wysokim poziomem harmonizacji.

Korzyści byłyby równomiernie rozłożone we wszystkich państwach członkowskich, gdyż system umożliwiałby dostosowanie do warunków krajowych. Skutki społeczne byłyby głównie pozytywne, gdyż obywatele UE skorzystaliby z ogólnego wzrostu gospodarczego, natomiast szacuje się, że potencjalny efekt przesunięcia byłby bardzo ograniczony, o ile w ogóle byłby zauważalny. Pracownicy o wysokich umiejętnościach objęci systemem korzystaliby z szerszych praw, a państwa trzecie korzystałyby z pozyskiwania mózgow, migracji cyrkulacyjnej oraz przekazów pieniężnych. Działania o charakterze nieustawodawczym zawarte w wariantcie strategicznym A miałyby jedynie ograniczony wpływ, lecz w połączeniu z wariantem 2(a) wzmocniłyby jego pozytywny wpływ oraz sprawiłyby, że system stałby się bardziej widoczny dla pracowników o wysokich umiejętnościach i pracodawców, promując tym samym markę, jaką jest niebieska karta UE.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wprowadzenie nowego systemu i zastąpienie równoległych systemów krajowych wiązałoby się z pewnymi początkowymi kosztami administracyjnymi dla państw członkowskich. Wciąż istnieje pewne ryzyko drenażu mózgów dla krajów trzecich, jednak w systemie niebieskiej karty UE przewidziano przepisy w celu ich złagodzenia. Szacuje się, że efekt przesunięcia w stosunku do krajowych i unijnych pracowników byłby bardzo ograniczony.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Bardziej inkluzywny i atrakcyjny system niebieskiej karty UE umożliwi przedsiębiorstwom o dowolnej wielkości i strukturze skorzystanie z łatwiejszej rekrutacji pracowników o wysokich umiejętnościach oraz uzyskanie dostępu do liczniejszej grupy tych pracowników w UE. W szczególności MŚP skorzystają na bardziej inkluzywnym (niższy próg wynagrodzenia) oraz prostszym systemie przyjmowania, ponieważ posiadają one ograniczone zasoby, które mogą zaangażować w rekrutację nowych pracowników. System „zatwierdzonych pracodawców” może ze swojej natury faworyzować większe przedsiębiorstwa, dlatego też niezbędne są określone korekty na korzyść MŚP, by utrzymać kryteria i koszty przyjmowania na rozsądnym poziomie. Umożliwienie stopniowego przechodzenia od zatrudnienia do przedsiębiorczości promuje tworzenie małych, innowacyjnych przedsiębiorstw.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Wystąpiłyby pewne początkowe koszty administracyjne dla państw członkowskich, ponieważ zastąpienie istniejących systemów niebieską kartą UE wymagałoby szkoleń i działań informacyjnych. Oczekuje się jednak, że koszty te zostaną szybko skompensowane tym, że system stanie się prostszy i łatwiejszy w zarządzaniu. Wzrost liczby wnioskodawców zwiększyłby ogólne koszty administracyjne, jednak koszty jednostkowe zmniejszyłyby się dzięki korzyściom skali oraz zwiększonej wydajności w ramach uproszczonego systemu. Ponadto koszty te byłyby w dużej mierze zrównoważone przez opłaty, a pośrednio także przez korzyści ekonomiczne dla społeczeństwa przyjmującego oraz przez wzrost dochodów podatkowych.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Bardziej inkluzywny system niebieskiej karty UE miałby także pozytywny wpływ na prawa podstawowe, gdyż coraz więcej osób byłoby objętych korzystnymi przepisami w zakresie łączenia rodzin i programu mobilności.

Proporcjonalność

Preferowany wariant nie stwarza problemów w zakresie pomocniczości i proporcjonalności, ponieważ opiera się na obecnym systemie, znacznie zwiększając jego potencjał do przyciągania talentów i pracowników o wysokich umiejętnościach. Wariant ten zwiększa stopień harmonizacji, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim swobodę działania w zakresie dostosowania systemu do warunków krajowych i preferencji strategicznych.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wdrożenia i funkcjonowania niebieskiej karty UE w terminie trzech lat od terminu transpozycji do prawa krajowego, a następnie co trzy lata.